Canadian Environmental Assessment Agency
Agence canadienne d'évaluation environnementale

REVIEW OF THE CANADIAN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT ACT

Background Study

STATUS OF CUMULATIVE EFFECTS ASSESSMENT

Canada

STATUS OF CUMULATIVE EFFECTS ASSESSMENT:

ISSUES TO BE ADDRESSED

SEPTEMBER 1999

Prepared for: Canadian Environmental Assessment Agency
Prepared by: Laurie Bruce, Planning Solutions

100-05865/

Status of Cumulative Effects Assessment: Issues to be Addressed

As the five-year review approaches, the Canadian Environmental Assessment Agency (the Agency) has begun to identify issues associated with the effective implementation of the *Canadian Environmental Assessment Act* (the Act). These issues, in many cases, directly or indirectly affect how cumulative effects are assessed. The purpose of this paper is to review the status of Agency cumulative effects assessment (CEA) initiatives and to identify residual issues that the Agency could consider addressing through its training and guidance program and/or through the five-year review.

The Act requires the consideration of *"the environmental effects of the project including...any cumulative environmental effects that are likely to result from the project in combination with any other projects or activities that have been or will be carried out"*. [1]

The Agency defines the purpose of CEA as "*...to ensure the incremental effects resulting from the combined influences of various actions are assessed.*"[2] Cumulative effects assessment has also traditionally been used in an environmental planning context to describe the interaction between environmental components.

The integration of CEA into project assessments has proven to be challenging for many EA practitioners and administrators. The Commissioner of the Environment and Sustainable Development, in his report to the House of Commons noted that *"The assessment of cumulative environmental effects presents some difficulties due to the complexity of the issue and to disagreements on how such effects should be assessed"*[3].

The Agency has, as part of its mandate, a responsibility to provide guidance and training to federal agencies on the implementation of the Act. The Agency has recently initiated a number of activities focusing specifically on CEA:

- Release of an Operational Policy Statement, *Addressing Cumulative Environmental Effects under the Canadian Environmental Assessment Act*, intended to provide clarification and guidance to responsible authorities (RAs)

1 *Canadian Environmental Assessment Act*, s. 16 (a),

2 Cumulative Effects Assessment Working Group and AXYS Environmental Consulting Ltd. 1999. Cumulative Effects Assessment Practitioners Guide. Ottawa. p.1.

3 Government of Canada. 1998. Report of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development. Ottawa. Chapter 6: 6-18

on how cumulative environmental effects should be considered in environmental assessments conducted under the Act. (March 1999)

- Release of the *Cumulative Effects Assessment Practitioners Guide* (February 1999)
- A one-day seminar reviewing the "state of the art" of CEA in the United Sates and Canada (April 1999)
- Cumulative Effects Assessment Workshops

The *Cumulative Effects Assessment Practitioners Guide* (Practitioners Guide) and the workshops provide an overview of the practice of CEA and suggestions on practical approaches to complete CEAs. While the Practitioners Guide makes specific reference to CEAA, its focus is on CEA information generic to any legislated assessment process.

Conversely, the Operational Policy Statement provides *"...clarification and guidance to responsible authorities on how cumulative environmental effects should be considered in environmental assessments conducted under the Canadian Environmental Assessment Act."*[4] The Operational Policy statement also recognizes the differences between the Practitioners Guide and the Act. For example, it is noted in the Operational Policy Statement that *"...cumulative effects are defined more narrowly in the Practitioners Guide than contemplated under the Act"*[5]

While the Agency is working to provide guidance on approaches for assessing cumulative environmental effects, practitioners continue to struggle addressing cumulative effects in an imperfect world that includes both indeterminate legislation and multi-jurisdictional study areas.

The Act has been the subject of numerous court cases as RAs test their interpretation of the Act against the courts'. While clarity will eventually be provided either through work on the five-year review or through court decisions, practitioners are currently faced with uncertainty when it comes to the interpretation of the legal requirements of the Act.

Jurisdictional issues may be even more challenging than legal issues. Dr. L.W. Canter and Dr. W.A. Ross, commenting on CEA at the April seminar, noted that *"...institutional and administrative barriers [are] principal obstacles to CEA. Challenges of inter-agency and inter-jurisdictional collaboration are more pressing than concerns about gaps in knowledge of natural and social systems."*[6]

---

[4] Canadian Environmental Assessment Agency. 1999. Operational Policy Statement: Addressing Cumulative Environmental Effects under the Canadian Environmental Assessment Act. Ottawa. p. 1.

[5] Canadian Environmental Assessment Agency. 1999. Operational Policy Statement: Addressing Cumulative Environmental Effects under the Canadian Environmental Assessment Act. Ottawa. p.2.

[6] Grady, K. et al. 1999. "Advancing Cumulative Effects Assessment: A Canadian Federal Perspective" Proceedings of CEA Seminar. Hull, Quebec. p. 3.

There are a number of legislative, institutional and implementation issues that need to be addressed in order to help facilitate effective CEAs under the Act. This paper provides a description of these issues.

1. LEGISLATIVE ISSUES: INTERPRETATION OF CEAA

Many of the interpretation issues identified in this paper are inherent in the Act and consequently have implications beyond CEA. Some of these issues will be subject to the Agency's five-year review.

ISSUE: DEFINITION OF CUMULATIVE EFFECTS ASSESSMENT

A fundamental issue surrounding the consideration of cumulative environmental effects is the lack of a definition under the Act. The definition of cumulative environmental effects assessment is further hampered by uncertainty surrounding the definition of environmental effects. This is discussed below.

ISSUE: HOW LIMITED SHOULD CEAS BE BY THE CEAA DEFINITION OF ENVIRONMENTAL EFFECTS.

The Operational Policy statement notes that "*cumulative environmental effects are defined more narrowly in the [Practitioners] Guide than contemplated under the Act. Whereas the [Practitioners] Guide focuses exclusively on cumulative biophysical effects, assessments of cumulative effects under the Act can extend beyond changes to the biophysical environment and include, for example, the effects of such changes on health and socio-economic conditions, physical and cultural heritage and other environmental effects as defined in Paragraph 2 of the Act.*"

The definition of cumulative effects is tied to, among other things, the definition of environmental effects. The interpretation of the Act's definition of environmental effects has been controversial, even outside the CEA context. Most commonly, the definition of environmental effects under the Act has been interpreted as the effect on the natural environment and the subsequent impacts on the social environment. If this definition is to stand (although there does appear to be disagreement) then should CEA only look at those social effects resulting from an impact on the natural environment?

The following is an example of a situation where this might be an issue:

> An environmental assessment under the Act is being conducted for a new highway. The new highway will take traffic away from the current traffic route through an existing town. The existing town is also expected to suffer from the future closure of a Canadian Forces Base (i.e. subject to CEAA). Should the loss

of business, economic hardship, and social implications resulting from the base closure and the road relocation be assessed as a cumulative effect?

ISSUE: HOW DOES DEFINITION OF PROJECT SCOPE AFFECT THE SCOPE OF THE CEA?

Project scope is an issue that permeates many aspects of the application of the Act. In the Express Pipeline decision[7], the court concluded that project scoping decisions under s. 15 could not serve to exclude the consideration of factors mandated under s. 16. In the Shoal Channel Improvement Project decision[8] the court indicated that the territorial limitation of the project, could not prevent the mandated consideration of effects which may occur at a distance.

The following is an example of where this might be as issue:

> A 10-km. highway with six stream crossings is being built. This highway has already been through a provincial EA. The RAs have defined the project as six stream crossings. Should they be looking at the cumulative effects of each individual bridge on each of the six streams or the cumulative effects of the 10-km highway construction on the surrounding environment?

ISSUE: SHOULD CEA BE LIMITED TO THOSE ACTIONS THAT ARE PHYSICAL WORKS OR ARE LISTED ON THE INCLUSION LIST?

In assessing cumulative effects, should actions which would not normally be covered by the Act (i.e. are not physical works or are not on the Inclusion List) be included in the CEA? While it makes sense from a "good practice" perspective to include all actions, whether or not the Act applies to them, it may result in a project being turned down because of its interaction with other projects to which the Act does not apply.

In the Sunpine decision[9] the court found that under ss. 12 (4) and 12 (5) that RAs will be brought to examine "the environmental effects of related works and undertakings that, in themselves, might fall outside of the legislative competence of Parliament". With the Sunpine decision under appeal, new direction may be forthcoming.

2. INSTITUTIONAL ISSUES: COOPERATION AND JURISDICTION

While CEA theory is well established, how it is applied in a multi-jurisdictional environment is not as clear. The ability and appropriateness of affecting projects under

---

[7] Alberta Wilderness Association v. National Energy Board et al., A-494-96; Rocky Mountain Ecosystem Coalition v. R. Priddle et al., A-586-96; Alberta Wilderness Association v. National Energy Board et al, 96-A-32

[8] Union of Nova Scotia Indians et al v. Attorney General of Canada, T-1849-96, T-2005-96, T-2006-96

[9] Friends of West County Association v. Minister of Fisheries and Oceans

the jurisdiction of another body raises constitutional and political issues that go beyond the science of CEA. Some of these issues are discussed below.

ISSUE: HOW FAR DOWN THE "ROAD" DO WE GO WITH ASSESSMENT OF GROWTH-INDUCING POTENTIAL?

In identifying other actions that may cause an impact there is potential for criticism that the federal government is infringing on provincial or municipal jurisdiction. The following is an example of this type of situation:

> A municipal road is being built that requires DFO approval for several bridge crossings. This road is going into an undeveloped rural area. The presence of the road will provide an impetus for the development of the rural lands that will result in significant environmental effects. If the RA has scoped the project as the entire road, rather than just the bridges for which approval is being sought, the conclusion of the CEA might be that the project should not proceed because the road will cause significant growth inducing effects. In turn the federal government will be criticized for infringing on municipal planning practices.

This issue was present in the Sunpine decision. The court commented that the assessment should consider the road and could possibly consider the forest management area in its assessment of cumulative effects, but did not provide definitive guidance on their expectations.

ISSUE: THERE MAY BE THE POTENTIAL FOR CONFLICT WHEN A SIGNIFICANT CUMULATIVE EFFECT IS FOUND FOR A FEDERAL PROJECT IN COMBINATION WITH OTHER PLANNED PROJECTS.

Situations may develop where a federal project is turned down because of cumulative effects, yet the other assessed actions/projects contributing to the cumulative effects are permitted to proceed.

This situation could result in significant controversy if there is competition, between the CEAA project and other projects that are part of the CEA. For example, a federally regulated Port wishing to expand land-based activities would be subject to CEAA while a private port in the same vicinity would not be subject to the Act. If the development plans of these two ports in combination contributed to significant cumulative effects the federally regulated Port projects would not be allowed to proceed, while the private port project could proceed.

Situations may arise when the federal project in combination with other proposed projects will have significant cumulative effects. Does it mean that the federal project should not proceed or is there a need for a decision about which of the proposed projects proceed and which do not?

3. IMPLEMENTATION ISSUES

In the day to day application of CEA issues arise which make decision-making difficult for RAs. A description of these issues follows.

ISSUE: THE PRACTITIONERS GUIDE SUGGESTS SCOPING LIMIT THE STUDY TO ONLY THE IMPORTANT ITEMS FOR DETAILED ASSESSMENT, HOWEVER, SMALL MATTERS MAY STILL CAUSE CUMULATIVE EFFECTS.

By its nature, CEA allows for the identification of situations where small, otherwise insignificant effects, accumulate, resulting in unacceptable cumulative effects. If Valued Ecosystem Components (VECs) are screened out it is possible that certain cumulative effects may be overlooked. However, there is a need to ensure EAs are appropriately scoped to be manageable. Clearer direction may be needed on how to scope assessments to account for this issue.

ISSUE: APPROACHES TO CEA VARIES DEPENDING ON PURPOSE AND SETTING OF PROJECT. ADDITIONAL GUIDANCE ON PROJECT SPECIFIC ASSESSMENTS IN URBAN SETTINGS WOULD BE USEFUL.

CEA is commonly applied in two fashions:

- As part of a regional or master plan to assess the most appropriate use of resources; and
- On a project-by-project basis.

The approaches to these two types of CEAs are different. For a regional planning exercise extensive baseline data is needed. This data is used to identify ecosystem effects and to establish best uses of the region's lands.

On a project-by-project basis, the original project is looked at in combination with other actions also having effects within the zone of influence of the original project. An understanding of cause-effect relationships and how certain project components and actions affect the VECs is needed to complete project specific CEA's. Broad based ecosystem data in not generally available nor is it necessarily always needed for project specific environmental assessments. What is needed is a concise method for assessing the cumulative effects of projects and activities with overlapping zones of influence.

The Practitioners Guide and the workshop provide useful guidance for larger projects and/or projects in rural or wilderness settings. What is also needed, however, is guidance on the assessment of projects in urban setting where there are frequently a multitude of projects and activities the main project could potentially interact with.

ISSUE: IT MAY BE DIFFICULT IN SOME ASSESSMENTS FOR RAS TO GET A COMPREHENSIVE UNDERSTANDING OF FUTURE PROJECTS.

Some guidance may be required for RAs on how to obtain information on proposed projects in the assessment study area. A general understanding of the various approval processes within lower tiered governments would also be valuable so that RAs can make a determination about the likelihood of future projects proceeding.

ISSUE: HOW SHOULD THE DISTINCTION BE MADE BETWEEN WHAT IS LOOKED AT AS GOOD PRACTICE AND WHAT IS ACTUALLY USED IN THE CEAA DECISION.

In the Operational Policy Statement and the Practitioners Guide there are a number of recommendations on the application of "good practice" for CEA's. When undertaking screenings and comprehensive studies, RAs have the option of going beyond the requirements of the Act and following "good practice". Clarification is needed on whether the information must be used to assist in their decision under the Act or whether it could just be used to identify additional mitigation measures that the proponent and others could use to minimize impacts.

For example, if a CEA looks at social effects that are not tied to a natural environment effect, is it necessary to consider the net social effects in the CEAA decision? (Note that this example assumes direct social effects do not require assessment under the Act.)

4. CONCLUSIONS

While the Agency is providing sufficient advice through the *Practitioners Guide*, the workshops and the *Operational Policy Statement* on best practice for assessing cumulative effects of projects under CEAA, there is a need for the following:

- Amendment of the Act to include a definition of cumulative effects,
- Clarification of the definition of environmental effects and how social considerations should be considered,
- Policy decision and guidance relating to the scoping of CEAs in light of jurisdictional issues,
- Policy decisions or procedures for dealing with cumulative effects that need to be mitigated but fall outside federal jurisdiction,
- Provision of guidance to RAs on how to identify future projects for inclusion in the CEA,
- Provision of guidance to RAs on how to consider cumulative effects arising from the interaction between ecosystem components,
- Provision of examples in training and guidance materials on assessing cumulative effects in urban settings,

- Clarification of how best practices affects decision making under the Act.

While it is recognized that the Act is designed to give RAs authority to make some of the decisions needed in CEA themselves (e.g. scope of project and scope of assessment) practitioners and EA administrators will likely seek out Agency direction as they run into issues such as those described in this paper.

Agence canadienne d'évaluation environnementale
Canadian Environmental Assessment Agency

EXAMEN DE LA LOI CANADIENNE SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Étude de fond

ÉVALUATION DES EFFETS CUMULATIFS

Canada

ÉVALUATION DES EFFETS CUMULATIFS :

QUESTIONS À ABORDER

SEPTEMBRE 1999

Document préparé à l'intention de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale
Par Laurie Bruce, Planning Solutions

Évaluation des effets cumulatifs : questions à aborder

À l'approche de l'examen quinquennal, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (l'Agence) a commencé à cibler les enjeux relatifs à la mise en oeuvre efficace de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (la Loi). Dans plusieurs cas, ces questions affectent directement ou indirectement la façon d'évaluer les effets cumulatifs. Le présent document examine les initiatives de l'Agence en matière d'évaluation des effets cumulatifs (EEC) et cerne les questions qu'elle pourrait aborder dans le cadre de son programme d'orientation et de formation et/ou dans le cadre de l'examen quinquennal.

La Loi exige l'examen des «*effets environnementaux du projet, y compris... les effets cumulatifs que sa réalisation, combinée à l'existence d'autres ouvrages ou à la réalisation d'autres projets ou activités, est susceptible de causer à l'environnement*».[1]

L'Agence définit ainsi l'objectif de l'EEC : «... *assurer l'évaluation de l'accumulation des effets qui résultent des influences combinées de différentes actions*».[2] De plus, on évalue les effets cumulatifs dans un contexte de planification environnementale afin de décrire l'interaction entre les composantes environnementales.

De nombreux praticiens et administrateurs d'évaluation environnementale perçoivent l'intégration de l'EEC au cours de l'évaluation des projets comme un défi de taille. Le Commissaire à l'environnement et au développement durable a signalé, dans son rapport à la Chambre des communes, que «*l'évaluation des effets environnementaux cumulatifs présente des difficultés à cause de la complexité de la question et des divergences d'opinions quant à la manière dont ces effets devraient être évalués*».[3]

Le mandat de l'Agence consiste à offrir de l'orientation et de la formation aux organismes fédéraux sur la mise en oeuvre de la Loi. L'Agence a récemment mis au point une série d'activités visant tout particulièrement l'EEC.

- Publication d'un Énoncé de politique opérationnelle, *Aborder les effets environnementaux cumulatifs en vertu de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, afin de fournir aux autorités responsables (AR) une définition et une orientation sur la façon d'examiner les effets

1 *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, alinéa 16 a).

2 Groupe de travail sur l'évaluation des effets cumulatifs et AXYS Environmental Consulting Ltd., *Guide d'évaluation des effets cumulatifs - Guide du praticien*, Ottawa, page 1, 1999.

3 Gouvernement du Canada, *Rapport du Commissaire à l'environnement et au développement durable*, Ottawa, chapitre 6 : 6 à 18, 1998.

environnementaux cumulatifs lors d'évaluations environnementales effectuées en vertu de la Loi (mars 1999)

- Publication du *Guide d'évaluation des effets cumulatifs - Guide du praticien* (février 1999)
- Un séminaire d'une journée pour examiner «ce qui se fait de mieux» en matière d'EEC aux États-Unis et au Canada (avril 1999)
- Ateliers sur l'évaluation des effets cumulatifs

Le *Guide d'évaluation des effets cumulatifs - Guide du praticien* (Guide du praticien) et les ateliers fournissent une vue d'ensemble de la pratique de l'EEC et recommandent des approches pratiques. Le Guide du praticien fait spécifiquement référence à la Loi; il se concentre toutefois sur l'information générique relative à l'EEC visant tout processus législatif d'évaluation.

Réciproquement, l'Énoncé de politique opérationnelle s'occupe d'*«... éclairer et* (de) *guider les autorités responsables dans la manière d'examiner les effets environnementaux cumulatifs au cours des évaluations environnementales effectuées en vertu de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale.»*[4] Il reconnaît également les différences entre le Guide du praticien et la Loi. Par exemple, il indique que «*Le guide définit de façon plus précise les "effets environnementaux cumulatifs" que ne le fait la Loi.*»[5]

D'une part, l'Agence travaille à orienter les approches pour évaluer les effets environnementaux cumulatifs et d'autre part, les praticiens continuent à tenter d'aborder les effets cumulatifs dans un monde imparfait qui comprend à la fois une législation indéterminée et des zones d'étude assujetties à des instances multiples.

Comme les autorités responsables testent leur interprétation de la Loi par rapport à celle des tribunaux, la Loi fait l'objet de nombreuses poursuites judiciaires. En attendant des éclaircissements qui seront éventuellement fournis par le travail sur l'examen quinquennal ou par les décisions des tribunaux, les praticiens sont, à l'heure actuelle, pris d'incertitude lorsqu'il s'agit d'interpréter les exigences de la Loi.

Les questions relatives aux instances peuvent représenter un défi encore plus grand que les questions d'ordre juridique. L.W. Canter et W.A. Ross, dans leurs commentaires sur l'EEC, au cours du colloque d'avril, signalent que «*...institutional and administrative barriers [are] principal obstacles to CEA. Challenges of inter-agency and inter-jurisdictional collaboration are more pressing than concerns about gaps in knowledge of*

[4] Agence canadienne d'évaluation environnementale, *Énoncé de politique opérationnelle : Aborder les effets environnementaux cumulatifs en vertu de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, Ottawa, page 1, 1999.

[5] Id.,*ibid.*, page 2.

natural and social systems.»[6] (...les barrières institutionnelles et administratives constituent les principaux obstacles à l'EEC. Les défis de collaboration entre les organismes et les instances sont plus pressants que les préoccupations concernant les lacunes en matière de connaissances des systèmes naturel et social.)

De nombreuses questions d'ordre législatif et institutionnel ainsi que des questions concernant la mise en oeuvre de l'EEC doivent être abordées pour faciliter son efficacité en vertu de la Loi. Le présent document fournit une description de ces questions.

1. QUESTIONS LÉGISLATIVES : INTERPRÉTATION DE LA LOI

Nombre des questions dans le présent document portant sur l'interprétation sont inhérentes à la Loi et ont par conséquent des répercussions au-delà de l'EEC. Quelques-unes de ces questions seront assujetties à l'examen quinquennal de l'Agence.

QUESTION : DÉFINITION DE L'ÉVALUATION DES EFFETS CUMULATIFS

L'absence de définition des effets environnementaux cumulatifs dans la Loi rend difficile leur prise en compte. De plus, la définition de l'évaluation des effets environnementaux cumulatifs est entravée par l'incertitude concernant la définition des effets environnementaux. Le présent document examinera cette question.

QUESTION : DE QUELLE MANIÈRE LA DÉFINITION DES EFFETS ENVIRONNEMENTAUX EN VERTU DE LA LOI DEVRAIT-ELLE LIMITER L'ÉVALUATION DES EFFETS CUMULATIFS?

L'Énoncé de politique opérationnelle signale que «*Le guide définit de façon plus précise les "effets environnementaux cumulatifs" que ne le fait la Loi. Alors que le guide met l'accent uniquement sur les effets biophysiques cumulatifs, la Loi peut étendre l'évaluation des effets cumulatifs au-delà des modifications à l'environnement biophysique et prévoir l'impact de ces modifications sur les conditions sanitaires et socio-économiques, le patrimoine physique et culturel ainsi que d'autres effets environnementaux définis à l'article 2 de la Loi.*»

La définition des effets cumulatifs est liée à la définition des effets environnementaux. L'interprétation de la définition des effets environnementaux en vertu de la Loi est controversée, même sans tenir compte de l'EEC. Cette définition en vertu de la Loi est plus communément interprétée comme l'effet sur l'environnement naturel et les répercussions sur l'environnement social. Si on maintient cette définition (en dépit des opinions divergentes), l'EEC devrait alors viser seulement les effets sociaux résultant d'un impact sur l'environnement naturel.

---

6 Grady, K. et coll., *Advancing Cumulative Effects Assessment: A Canadian Federal Perspective*, Compte rendu d'un séminaire sur l'évaluation des effets cumulatifs, Hull (Québec), page 3, 1999.

Voici un exemple d'une situation où la présente question pourrait représenter un problème :

> On effectue l'évaluation environnementale en vertu de la Loi d'une nouvelle autoroute. Cette nouvelle autoroute détournera la circulation d'une route à travers une ville existante. De plus, la ville souffrira de la fermeture prochaine d'une Base des Forces canadiennes (c'est-à-dire, assujettie à la Loi). Devrait-on évaluer la perte d'occasions d'affaires, les difficultés économiques et les répercussions sociales résultant de la fermeture de la base et du déplacement de la route en tant qu'effets cumulatifs?

QUESTION : DE QUELLE MANIÈRE LA DÉFINITION DE LA PORTÉE DU PROJET AFFECTE-T-ELLE LA PORTÉE DE L'ÉVALUATION DES EFFETS CUMULATIFS?

La portée d'un projet est une question qui s'infiltre dans de nombreux aspects de l'application de la Loi. Dans la décision du gazoduc Express [7], la cour a conclu que la détermination de la portée du projet en vertu de l'article 15 ne pourrait servir à exclure l'examen des éléments visés à l'article 16. Dans la décision concernant le projet de restauration du canal Shoal[8] la cour a indiqué que les limites territoriales du projet ne pourraient empêcher l'examen obligatoire des effets qui peuvent survenir à distance.

Voici un exemple d'une situation où la présente question pourrait représenter un problème :

> Une autoroute de 10 km comprenant six passages de cours d'eau est en construction. La province a déjà effectué une évaluation environnementale. Les autorités responsables ont déterminé que le projet comprenait six passages de cours d'eau. Devraient-elles examiner les effets cumulatifs de chacun des ponts qui passe au-dessus de chacun des six cours d'eau ou les effets cumulatifs de la construction de l'autoroute de 10 km sur l'environnement environnant?

---

[7] Alberta Wilderness Association contre l'Office national de l'énergie et coll., A-494-96; Rocky Mountain Ecosystem Coalition contre R. Priddle et coll., A-586-96; Alberta Wilderness Association contre l'Office national de l'énergie et coll., 96-A-32.

[8] Union des Indiens de la Nouvelle-Écosse et coll. contre le Procureur général du Canada, T-1849-96, T-2005-96, T-2006-96.

QUESTION : L'ÉVALUATION DES EFFETS CUMULATIFS DEVRAIT-ELLE S'EN TENIR À CES ACTIVITÉS COMME LES OUVRAGES OU AUX ACTIVITÉS ÉNUMÉRÉES DANS LA LISTE D'INCLUSION?

Lors de l'évaluation des effets cumulatifs, devrait-on évaluer les activités qui ne seraient normalement pas prévues par la Loi (c'est-à-dire, qui ne sont pas des ouvrages ou qui ne font pas partie de la liste d'inclusion)? La perspective d'une «bonne pratique» recommande d'inclure toutes les activités, assujetties ou non à la Loi; il peut arriver toutefois qu'un projet soit refusé à cause de son interaction avec d'autres projets qui ne sont pas assujettis à la Loi.

Dans la décision du projet Sunpine[9], la cour a jugé qu'en vertu des paragraphes 12(4) et 12(5) les autorités responsables seront amenées à examiner «les effets environnementaux d'ouvrages et d'activités connexes qui ne devraient être assujettis à la compétence législative du Parlement». Avec la décision en appel du projet Sunpine, une nouvelle orientation peut être adoptée prochainement.

2. QUESTIONS D'ORDRE INSTITUTIONNEL : COOPÉRATION ET INSTANCE

La solidité de la théorie de l'EEC n'assure pas son application dans un environnement à instances multiples. La capacité et la pertinence de modification des projets relevant de la compétence d'un autre organisme soulèvent des questions d'ordre constitutionnel et politique qui dépassent la science de l'EEC. Le présent document examinera certaines de ces questions.

QUESTION : JUSQU'OÙ POUVONS-NOUS ALLER DANS L'ÉVALUATION DU POTENTIEL DE CROISSANCE?

La détermination des répercussions d'autres activités favorise les critiques qui accusent le gouvernement fédéral d'empiéter sur les compétences des provinces et des municipalités. Voici un exemple de ce genre de situation :

> Pêches et Océans Canada doit approuver la construction d'une route municipale en raison de plusieurs ponts de passages de cours d'eau. Cette route passe par une zone rurale peu développée. La présence de la route représentera un élan pour le développement des terres rurales qui entraînera des effets environnementaux importants. D'une part, si l'AR détermine que la portée du projet est la route entière, plutôt que les ponts pour lesquels on cherche à obtenir l'autorisation, l'EEC ne devrait pas recommander la réalisation du projet en raison des effets importants entraînés par la route sur la croissance. D'autre part, on accusera le gouvernement fédéral d'empiéter sur les pratiques de planification municipales.

[9] Friends of West County Association contre le ministère des Pêches et des Océans.

La présente question a été soulevée lors de la prise de décision du projet Sunpine. La cour a fait remarquer que l'EEC devait examiner la route et la gestion de la zone forestière; elle n'a toutefois pas fait part de l'orientation définitive concernant leurs attentes.

QUESTION : UN CONFLIT EST PROBABLE LORSQU'ON DÉTERMINE UN EFFET CUMULATIF IMPORTANT ENTRAÎNÉ PAR UN PROJET FÉDÉRAL COMBINÉ À D'AUTRES PROJETS PLANIFIÉS.

Il est probable que de telles situations soient engendrées si un projet fédéral est rejeté en raison des effets cumulatifs et que la réalisation d'autres activités ou projets évalués entraînant des effets cumulatifs a déjà fait l'objet d'une autorisation.

Cette situation pourrait se transformer en une importante controverse s'il y a compétition entre le projet en vertu de la Loi et d'autres projets qui font partie de l'EEC. Par exemple, un port réglementé par le gouvernement fédéral qui augmenterait ses activités liées au territoire serait assujetti à la Loi alors qu'un port privé situé dans les environs ne serait pas assujetti à la Loi. Si les plans de mise en valeur de ces deux ports entraînaient des effets cumulatifs importants, on n'autoriserait pas la réalisation des projets du port réglementé par le gouvernement fédéral tandis qu'on autoriserait la réalisation des projets d'un port privé.

De telles situations peuvent survenir lorsque le projet fédéral combiné à d'autres projets proposés entraînera des effets cumulatifs importants. Devrait-on interrompre la réalisation du projet fédéral ou devrait-on décider lequel des projets pourrait faire l'objet d'une autorisation?

3. QUESTIONS RELATIVES À LA MISE EN OEUVRE

Les autorités responsables doivent prendre des décisions difficiles lors de l'application quotidienne des questions relatives à l'évaluation des effets cumulatifs. Le présent document décrira ces questions.

QUESTION : LORS D'UNE ÉVALUATION DÉTAILLÉE, LE GUIDE DU PRATICIEN INDIQUE QUE LA DÉTERMINATION DE LA PORTÉE LIMITE L'ÉTUDE À L'ÉVALUATION DES COMPOSANTES IMPORTANTES. CEPENDANT, DES ÉLÉMENTS DE MOINDRE IMPORTANCE PEUVENT ÉGALEMENT ENTRAÎNER DES EFFETS CUMULATIFS.

La nature de l'évaluation des effets cumulatifs permet de déterminer des situations où des effets de moindre importance ou négligeables s'accumulent et se transforment en effets cumulatifs inacceptables. Si on rejette les composantes valorisées de l'écosystème, on peut oublier d'évaluer certains effets cumulatifs. Cependant, il est nécessaire de déterminer convenablement la portée de l'évaluation environnementale afin d'en assurer

la gestion. Des instructions plus claires peuvent être nécessaires concernant la façon de déterminer la portée des évaluations afin de justifier la présente question.

QUESTION : LES APPROCHES LIÉES À L'ÉVALUATION DES EFFETS CUMULATIFS VARIENT SELON L'OBJET ET LA SITUATION DU PROJET. IL SERAIT UTILE DE FOURNIR UNE ORIENTATION SUPPLÉMENTAIRE SUR L'ÉVALUATION DE PROJETS SPÉCIFIQUES EN SITUATION URBAINE.

L'EEC est normalement appliquée de deux façons :

- en tant que partie d'un plan régional ou directeur afin d'évaluer l'usage le plus approprié des ressources;
- en fonction de chaque projet.

Il existe des approches différentes relatives à ces applications. Lors d'une planification régionale, il est nécessaire d'obtenir des données de base détaillées pour déterminer les effets sur l'écosystème et établir la meilleure façon d'utiliser les terres de la région.

Concernant l'application en fonction de chaque projet, il importe de considérer le projet original combiné à d'autres activités qui ont également des effets à l'intérieur de la zone d'influence du projet original. Il est nécessaire de connaître les relations de cause à effet et la façon dont certains éléments et certaines activités du projet affectent les composantes valorisées de l'écosystème pour parachever l'EEC précise du projet. De nombreuses données sur l'écosystème ne sont généralement pas disponibles et elles ne sont pas nécessairement toujours obligatoires pour les évaluations environnementales précises des projets. Ce qui importe, c'est une méthode concise d'évaluation des effets cumulatifs des projets et des activités et un chevauchement des zones d'influence.

Le Guide du praticien et l'atelier fournissent de l'orientation utile pour évaluer les projets de grande taille et ceux situés en zone rurale ou sur une réserve naturelle. Il est également nécessaire, cependant, d'orienter l'évaluation de projets en situation urbaine où il est possible d'observer une interaction du projet avec une multitude de projets et d'activités.

QUESTION : LORS DE CERTAINES ÉVALUATIONS, LES AUTORITÉS RESPONSABLES PEUVENT ÉPROUVER DE LA DIFFICULTÉ À AVOIR UNE COMPRÉHENSION GLOBALE DES PROJETS FUTURS.

Il est possible que les AR requièrent une certaine orientation concernant la façon d'obtenir de l'information sur les projets proposés dans la zone d'évaluation. De plus, il serait utile qu'elles connaissent les nombreux processus d'approbation au sein des gouvernements de niveaux inférieurs afin d'être en mesure de déterminer la probabilité des procédures des projets futurs.

QUESTION : DE QUELLE MANIÈRE DOIT-ON DISTINGUER UNE BONNE PRATIQUE ET L'UTILISATION ACTUELLE LORS DE LA PRISE DE DÉCISION DE LA LOI?

L'Énoncé de politique opérationnelle et le Guide du praticien recommandent de nombreuses applications de la «bonne pratique» lors des EEC. Lors des examens préalables et des études approfondies, les AR peuvent dépasser les exigences de la Loi et suivre la «bonne pratique». Il importe de définir si elles peuvent utiliser l'information pour prendre des décisions en vertu de la Loi ou l'utiliser pour définir des mesures d'atténuation supplémentaires que pourraient prendre le promoteur et les autres afin de réduire les effets.

Par exemple, une EEC qui examine les effets sociaux non reliés à un effet environnemental naturel doit-elle examiner les effets sociaux nets dans la prise de décision de la Loi? (Il faut noter que cet exemple suppose que les effets sociaux directs ne nécessitent pas d'évaluation en vertu de la Loi.)

4. CONCLUSIONS

L'Agence fournit des conseils suffisants grâce au Guide du praticien, aux ateliers et à l'Énoncé de politique opérationnelle concernant une meilleure pratique d'évaluer les effets cumulatifs des projets en vertu de la Loi; cependant, il est indispensable de considérer les activités suivantes :

- Modification de la Loi afin d'y inclure une définition des effets cumulatifs,
- Mieux définir les effets environnementaux et la façon de prendre en compte les considérations sociales,
- Décision de politique et orientation liées à la détermination des priorités et des problèmes des EEC en tenant compte des questions relatives aux instances,
- Décisions ou procédures de politiques afin d'aborder les effets cumulatifs qui doivent être atténués, mais qui dépassent la compétence d'une instance fédérale,
- Disposition d'orientation pour les AR sur la façon de définir des projets futurs qui seront inclus dans l'EEC,
- Disposition d'orientation pour les AR sur la façon d'examiner les effets cumulatifs survenant de l'interaction entre les composantes d'un écosystème,
- Disposition d'exemples du matériel pour la formation et l'orientation lors de l'évaluation des effets cumulatifs en situation urbaine,
- Mieux définir la façon dont les meilleures pratiques affectent la prise de décision en vertu de la Loi.

Il est reconnu que la Loi est conçue pour permettre aux AR de prendre certaines décisions concernant l'EEC (par exemple, la portée du projet et celle de l'évaluation); cependant, les praticiens et les administrateurs de l'évaluation environnementale chercheront probablement l'orientation de l'Agence chaque fois qu'ils feront face aux questions décrites dans le présent document.